

# 1990年代における観光の広がり と観光振興手法の転換

Tourism Development in 1990s Japan

大 澤 健  
Osawa, Takeshi

## ABSTRACT

This paper attempts to describe shifting trends in tourism development in Japan in the 1990s, when economic depression and a boom of tourism development spread throughout the country. Local governments played significant roles, but often chose to pursue a mass-tourism development route that faced a critical situation. As a consequence of the period, confusion continues to the present day.

はじめに

### 第1章 マスツーリズムの成長とその限界

1-1. マスツーリズムの成長と産業としての観光

1-2. 1980年代に現われるマスツーリズムの限界

### 第2章 1990年代における観光振興手法の混乱

2-1. 地域の疲弊と観光への期待

2-2. 行政発観光ミニバブルの時代

2-3. 行政発観光開発の挫折

### 第3章 1990年代の観光振興の意味

## はじめに

近年、地域活性化の切り札としての観光振興への期待がますます大きくなり、観光への取組みが全国各地で行われるようになってきている。従来からの観光地では地域を支える産業として観光が重視されてきたことは言うまでもないが、近年の観光への取組みはこれまで観光地ではなかったところにまで広がり、全国津々浦々が観光に取組んでいると言っても過言ではない状況である。

観光への取組みの拡大は、21世紀の成長産業と考えられる観光業が地域経済を支える新しい産業となるだろうという期待を背景として生じている。こうした期待は、国をあげて観光振興を図るという宣言を行った小泉政権期に明確なオーソライズを得て、2008年の観光庁の創設に象徴されるように今後ますます拡大していくことが予測される。

全国の各地域が観光に目覚め、その振興に取組むようになったのはいつ頃からだったのだろうか。そして、その振興方法はどのような変遷を辿ることになったのだろうか。観光振興の広がりにおいて大きな転換点となった1990年代を中心として、こうした点を俯瞰することが本稿の課題である。

観光が地域活性化の手法として広く認識されるようになっていく過程において、1980年代後半のいわゆるバブル期はひとつの重要な画期となっている。それまで「働き過ぎ」を世界中から非難されてきた日本は、世界に冠たる経済的な繁栄を手に入れ、ライフスタイルは余暇型に転換するだろうと言われていた。実際には、そのような予測は多分に希望的な観測に過ぎなかったのだが、当時の「金余り」による資産インフレーションの発生という状況下では、こうした期待が過剰な投資資金を余暇産業としての観光分野に惹きつけることになった。観光への巨大投資は、ストック価格の上昇にともなって今後の十分な配当を期待できる分野として考えられ、いわゆる「リゾートブーム」が発生する。

その後、1990年代がもう一つの大きな画期となっている。幸か不幸か90年代を境にバブルは弾け、繁栄の80年代とはうってかわって、「平成不況」、「失わ

れた10年」が続くことになる。しかし、リゾートブームの終焉によって、観光への期待が急速に冷え込むことになったかと言えば、事態はまったく逆に動いていくことになる。不況によって地方経済が深刻な低迷に苦しむ中で、むしろ観光への期待は全国に急速に拡大していくことになる。既存の観光地はもちろん、リゾートブームの中で観光に目覚めた地方経済はこの時期に観光開発に積極的に取組むようになる。観光への期待と取組みが急速に拡大していくのは、この1990年代である。

80年代から90年代への経済状況の変化は、当然のことながら観光振興の方法を大きく転換させた。バブル期には、巨大な民間投資資金が観光開発に投入された（されかけた）のだが、90年代不況の中ではそうした資金を期待することができなかった。その中で、主役になっていったのが地方自治体による観光開発であった。90年代には、不況対策としての公共投資の拡大を原資にして、地方行政が主役となって観光開発のミニバブルを引き起こすことになる。

しかし、90年代の観光の背景には、もう一つの大きな転換があった。それは、バブル期を境にして生じた観光そのものの質的転換である。80年代は、戦後からそれまでの観光の成長を支えてきたマスツーリズム型観光がひとつの極点に達する時期でもあった。巨大化するマスツーリズム型観光開発は、「リゾートブーム」の中で限界に突き当たる。そのため、90年代には、マスツーリズム型観光からの大きなパラダイムシフトが生じることになり、従来型の観光振興の方法はもはやあまり有効な成果を生み出せなくなっていく。

1990年を境にして生じる経済状況の変化と、観光そのものの質的な変化が重なり合うことで、観光振興手法が大きな混乱を見せるのが1990年代である。各地で起った行政主導の観光開発は従来のマスツーリズム型観光を縮小再生産で取り入れることになるのだが、脱マスツーリズムという新しいパラダイムに向けた観光振興手法も現われることになる。「失われた10年」の中で、観光振興の現場ではこうした2つの流れがクロスして現われることになる。90年代に観光への取組みが爆発的に拡大する中で、こうした錯綜した状況が観光振興

の現場に大きな期待とともに、観光振興手法をめぐる大きな混乱を引き起こすことになる。

こうした状況に一定の収斂が生じてくるのが2000年以降である。2000年以降にパラダイムシフトを象徴する「地域ツーリズム」や「着地型観光」が急速に普及していくことになるのだが、90年代に生じた混乱は少なからず現在まで引き継がれている。このため、観光への期待の高まりと、観光振興に向けた国の本格的なかけ声が明確になる中で、観光振興の現場では今でもマスツーリズム型観光に生じたパラダイムシフトの意味も、その中で求められている新しい観光のあり方も十分な認識を得られないままになっている。

現在の観光振興の状況を整理するためにも、1990年代に生じた観光振興をめぐるこうした混乱した状況と、この間の変化を以下で概観していくことにしたい。

## 第1章 マスツーリズムの成長とその限界

### 1-1. マスツーリズムの成長と産業としての観光

1990年代に生じた大きな変化を考えるにあたって、観光の成長過程についてまず見ておくことにしたい。観光の基本になっている「旅」は長い歴史をもつものだが、「観光」の歴史はそれほど古いものではない。観光が本格的に成長してくるのは近代以降である。

近代になって工業化が本格化して社会が徐々に豊かになると、多くの人が娯楽を目的として旅をするようになる。普通の人々が普通に旅を楽しむ時代がやってくる。多くの人々が旅をするようになると、そこに付随する様々な便益を提供することで収入を得て、それを生活の糧とする人たちが発生する。移動する人の数が増えて、さらには旅による散財が伴うようになると、旅は本格的に大きな収入をもたらすようになる。

こうして旅が収入の糧として重要な役割を担うようになることで、旅は産業として成長していく。旅の成長とともに、宿泊や交通手段、さらにはそれらの

手配など旅にまるわる様々な業務が産業化していくことによって現在の観光が生じてくる。こうした観光は「マスツーリズム」と呼ばれる。

「マス」の第一の意味は、「大衆」である。工業化によって社会が豊かになるのにしたがって、観光は大衆に広く普及するようになる。マスツーリズムの成長期においては、こうした都市で働く人たちが観光を成長させる主体になっていった。日本では、近代が始まる明治になると徐々に大衆が旅をするようになるが、マスツーリズムとしての観光が本格的に発展してくるのは、国内では第二次世界大戦後の高度成長期のことである。

近代的な意味での産業と同じように営まれるようになると、効率的かつ安全に旅行させる仕組みが発展していくことになる。本格的なマスツーリズムの時代を迎えることによって、旅行はひとつの産業になり、<sup>(1)</sup> 私たちが通常イメージする観光の形ができあがっていく。観光は「旅」と「産業」という二つの側面もっていて、それらを表裏一体、不可分のものとして成り立っているのである。

マスツーリズムの成長期において、観光地では、成長する観光需要に積極的に対応することが求められた。気晴らしという共通の欲求を持ってやってくる団体旅行客を大量に受け入れて、非日常の楽しさを提供し、観光客の要望に上手く応えたところが人気の観光地になることができた。

この時期の観光振興の方法としては、「施設型」、「外来型」、「見学型」が一般的なものとなる。より多くの観光客を集め、効率的に捌いていくためには、観光資源は施設型であることが望ましい。観光施設を建設すれば、多くの客を安定的に受け入れることができ、さらに「見学型」にすることで効率的に扱う

---

(1) 「観光」について学術的な考察を行おうとする場合、「旅」の側面と「産業」の側面がしばしば不明確に混在する。多くの観光研究書では、古くから行われてきた巡礼などの「旅」を観光の発生として扱う事が一般的である。例えば、安村克己著「観光の歴史」（岡本伸之編著『観光学入門』2001年有斐閣 所収）などを参照。しかし、こうした前近代の旅を「観光」として扱うことにあまり大きな意味はなく、むしろ現代の観光がもっている特質と問題点が不明確になる。近代における「旅の産業化」を「観光」の発生と捉えることが適切であると考えられる。安村氏も前掲書において観光を「近代の産物」として捉えることの重要性を強調しているが、それを「近代の観光」という用語を使って表現している。

ことが可能になる。こうした観光施設は、気晴らしのための装置なので、ひとつの地域で成功した観光施設を他の地域が真似て、追従することになる。遊園地や動物園に始まって、ゴルフ場やスキー場、巨大プールや温泉施設、さらにはテーマパークからリゾート施設まで、同じような外来型の観光施設が各地に作られ、観光地は施設型観光への依存の度合いを高めていくことになる。

観光の成長に伴って、こうした施設型・外来型の観光振興は、巨大化の一途を辿ることになる。施設型観光は絶えざるリニューアルを繰り返して、巨大な投資を行わないと継続的に観光客を集めることができない。特に、外来型の観光施設開発では似たような施設の模倣になるので、他の地域との競合が激しくなる。このため、絶えざる更新と巨大化が施設型観光には宿命のように随伴することになる。

観光施設が巨大化、常設化していくのにあわせて、大量の客を動かすためのイベントも展開されていく。マスツーリズムの浸透にとって、巨大なイベントが果たしてきた役割もまた非常に大きい。大阪万博と東京オリンピックから始まって、各種の祭りやスポーツ大会の誘致は各地で繰返されてきた。イベントがあるから客が来るのではなく、客を呼ぶためにイベントが仕掛けられるようになる。それに合わせて、イベントプロデュースの手法も発達し、専門の事業者が取り仕切ることが多くなっていく。現在ではイベントに限らず、各種の大会やコンベンション（会議）といった人が集まる機会も重視され、コンベンション誘致は観光振興の重要な一部に組み入れられている。

こうして、より多くの観光客の獲得を目指し、その受入を可能にすることによって現在の観光地は形作られていくことになった。「より多くの観光客」が観光地の唯一最大の目的となり、その目的を達成するために客寄せのための施設は巨大化し、常設型になり、イベントも巨大化・周年化していくことになる。

マスツーリズムにおける旅行商品の流通経路は、増え続けていく観光客と巨大化していく観光施設の両者をつなぐものとして発達してくる。多くの観光客を扱うことを得意とし、マスツーリズムにおける流通経路の主役になってきた

のが旅行会社である。

旅行会社が成長することで、大量集客・大量送客のルートが形作られていくことになる。マスツーリズムの普及の中で、観光地の側で大型化していく旅館や観光施設は旅行会社の存在抜きに経営を考えることは難しくなるのは当然の帰結であった。大量生産されたものは、大量流通を必要とするのは他の産業でも同じである。こうした巨大な流通経路ができることで、旅はますます効率化され、安価になっていった。安くなることでさらに観光客が増え、観光客が増えることでさらに旅行を安くすることができるという好循環が生まれることになる。

このようにして成長してくるマスツーリズムは、団体型・巨大開発型の観光の代名詞のように理解されている。しかし、その本質は「産業としての観光」という点にある。産業としての効率性と収益性を「目的」として、その追求の結果として発達してきた観光のことなのである。逆に言えば、産業としての効率性と収益性を追求した結果が、現在の観光の姿があると言える。

すべての産業に共通することだが、収益性を高めたければ、「より大量に、より速く、より安定的に」供給を行うことが重要になる。観光を産業として見る場合にもこの原則は同様に当てはまる。現在の観光の主流を形作っているマスツーリズムというのは、このようにして経済効率性と収益性を向上させることで発達してきた。マスツーリズム型観光として一般にイメージされる団体旅行は、収益性を高める方法の一部に過ぎない<sup>(2)</sup>。「より大量に、より速く、より安定的に」観光客を呼び込むことで、より大きな経済効果をあげることを最大の目的として組み立てられた観光がマスツーリズムなのである。

こうした経済効率性の原則は、観光産業の担い手である宿泊施設、観光施設

---

(2) マスツーリズムを旅行者数の大小や、観光の規模の大小といった量的な尺度によって判断しようとする試みもある。しかし、量的な比較でマスツーリズムか否かを判定しようとする、境界線が非常に不明確になり、観光の質的な転換も把握することができない。

にもあてはまるし、旅行会社にも同様にあてはまる。収益の増大のためには、大量の客の方が望ましいし、時間と労力をかけずに、安定的に集客・送客できることが望ましい。団体型、大人数型の旅行や、外来型、施設型の観光資源開発、イベントによる大量集客というやり方もまた、経済効率性に非常に適合したあり方である。マスツーリズムの発展とともに観光地が迎った変化も、旅行会社のビジネスモデルも、こうしたマスツーリズムに高度に適応していった結果して形作られていった。地域の観光事業者と流通＝集客を担う旅行会社の双方が相互刺激的に拡大することによって、お互いが大きく成長することができたし、そうした効率性を背景にして観光をより安く提供することが可能になった。

しかし、こうした「産業としての観光」は1980年代の末に大きな転換点を迎えることになる。マスツーリズムの限界がさまざまな形で現われてきたのである。

## 1-2. 1980年代に現われるマスツーリズムの限界

マスツーリズムの限界は、巨大観光開発がピークを迎える1980年代後半のいわゆるバブル経済といわれる時期を境にして発生することになる。

マスツーリズム型の観光開発の特徴は、「施設型」、「イベント型」、「外来型」であり、大量の観光客を効率的にさばく旅行会社という流通路を組み込んで発展してきたことにある。こうしたマスツーリズム型の観光開発手法は、1980年代に最盛期を迎える。まず、1983年にオープンした東京ディズニーランドや長崎オランダ村の成功に刺激されて、全国に「テーマパーク」が乱立することになった。こうした観光施設は、都市開発などの巨大開発とも連動したものも多く、地価の高騰を背景とした強気のパブル型巨大開発とともに、観光施設の巨大化はひとつのピークを迎える。

さらにそれを追うように、バブル景気に沸く1980年代後半から90年代初頭にかけて「リポートブーム」が起こる。豊かさを実感した日本人の生活スタイ



ルは余暇型にシフトすると考えられたし、当時の「金余り」の状況下では、余暇分野こそが巨大な投資先になると見込まれた。<sup>(3)</sup>「施設型」、「外来型」というマスツーリズム型開発はここに極点を示し、地域の特色など全く考慮することなしに、巨大ホテル、リゾートマンション、ゴルフ場などに加えて、スキー場かヨットマリーナを組み込んだ画一的な「リゾート開発計画」を作れば、資産の値上がり期待から、投資を目的とした余剰資金が大量に流れ込んだ。

こうした画一的な巨大開発は各地で多くの問題を発生させ、<sup>(4)</sup> マスツーリズム型観光がもつ限界を顕在化させることになる。

マスツーリズムが陥った第一の限界は、観光の需要に現われることになった。「客離れ」である。そもそも旅は、旅心を誘うような地域の魅力の上に成り立っている。1980年代のバブル期を境にして、豊かになって旅慣れた日本の観光客は観光にたいする目が急速に肥えてくることになり、それに合わせて、旅への要求水準も上がり、さらには個性化していくことになる。どこでも同じような外来型の観光施設、効率的な施設型、展示型の観光施設では、高度化し、洗練されてきた観光需要を満たすことができなくなる。まして、旅行への欲求が多様化する中で、団体旅行では個々の欲求を満たすことが難しくなる。観光事業者の効率性を優先した「観光用」の旅で満足してくれる観光客は確実に減っていくことになる。

もう一つの限界は、観光地の側に、つまり「地域」に現われる。観光施設が経済効率性を追求しすぎて巨大化することで、地域との結びつきは希薄になり、本来観光の根本にある「地域特性」が失われていくことになる。テーマパークブームやリゾートブームの中で巨大化していく観光施設の多くは、地域とほと

---

(3) 土肥健夫氏は、「リゾート法直後、ブームが急速な盛り上がりを見せた八八年に新聞紙上に取りあげられた全国約550件のプロジェクトだけをみても、推定投資額は約20兆円に上る。」としている（土肥健夫著『リゾート再生と地域振興』1991年学芸出版社 P88）。

また、佐藤誠氏は、九州での投資規模からの推計として、1989年末までの投資額を39兆6000億円としている。（佐藤誠『リゾート列島』1990年岩波書店）。

(4) この間の事情については佐藤誠前掲書に詳しい。

んど関係のない外来型、施設型の「観光用」施設であり、観光は周辺住民の生活とまったく無縁な存在になっていった。周辺の住民を置き去りにして観光だけが巨大化することによって、観光を成立たせてきた本来の地域の魅力を破壊するといった事態も現われてくる。効率性を優先する観光は、地域に負の影響を与える「観光公害」を引き起こすようになり、観光は地域から反発を受けるようになる。地域に生じた様々な「マスツーリズムの弊害」は、観光の地域からの遊離、観光による地域への負荷、観光と地域との敵対という様々なレベルでの軋轢を生み出すことになる。

観光客と観光地の二方向に生じた問題は、相互促進的に観光産業を窮地に追い込むことになる。施設型観光開発にはますます巨大な投資が必要になっていくのに、地域の魅力を失った観光では、高度な欲求をもった観光客が満足できるような旅を提供できなくなる。観光客の減少による危機に対処しようとしても、観光施設の多くは外来型であるために、どこでも似たようなものにならざるを得ず、容易に地域間での競争に巻き込まれることになる。このため、巨大化のための投資資金を回収するのに十分な集客が見込めないという悪循環に陥り、観光は産業としての基盤を次第に掘り崩されていく<sup>(5)</sup>。

このように、マスツーリズム型観光開発が抱える限界とは、産業として効率性と収益性が高いやり方を追求した結果として、観光産業自体の収益性が掘り崩されていくという大きなジレンマに直面していることにある。

## 第2章 1990年代における観光振興手法の混乱

### 2-1. 地域の疲弊と観光への期待

これまで見てきたように、観光は戦後の高度成長期から本格的にマスツーリズムとして発展し、これに合わせて観光地と旅行産業が急速に成長していっ

---

(5) 月刊レジャー産業資料2004年6月号では「主な閉園レジャーパークの現状」として1995年以降に閉園した33もの観光施設があげられている。この中には、より大きな規模で破綻したいくつかのレジャーパークは含まれていない。

た。1980年代のバブル景気の頃にひとつのピークを迎え、産業として高度に発展しすぎたからこそマスツーリズムの限界が現われるようになった。しかし、1990年代に各地に巻き起こる観光熱は、こうしたマスツーリズムの限界を覆い隠すことになった。

高度成長期以来、中央と地方の経済格差や、都市の過密と地方の過疎は日本の社会の大きな課題となってきた。均衡型・分散型の国土づくりと、経済格差解消に向けた取組みは幾度となく計画され、実際に事業化されてきたが、根本的な解決を見ることはなかった。経済格差の解消に向けた方策が行き詰まりを見せる中で、バブル期に生じたテーマパークブームやリゾートブームは中央の巨大な資金を地方への投資へと振り向けてくれる天恵のように見えた。地域活性化のための手段として各地で観光への期待は大きく膨らみ、観光は期待の星としての地位を確固たるものにしていく。

観光地はますます巨大化していくとともに、これまで観光とは無縁だった地域も観光開発の波にのまれていくことになる。既存の観光地や温泉地でも豪華な観光施設や宿泊施設が競うように作られたが、これまで何もなかった山野や海岸線をかかえる地域であっても、リゾートブームに乗れば中央から巨大な開発投資が期待できた。ふくらんだバブル型観光開発の大波は、都市から始まって観光地を飲み込み、そこからあふれ出るように全国を「観光」の渦に巻き込んでいった。当然、積年の課題を解決すべく、中央省庁も地方行政も積極的にこの流れを後押しした。バブルとリゾートの狂躁状態の中で、多くの地方が観光に目覚めたのである。

1990年代に入ってバブルがはじけると、巨大な観光開発は一応の終熄をみるようになった。ところが、この間も観光への期待はまったく萎むことがなかった。むしろ、バブル崩壊後の景気低迷の中で、ますます疲弊していく地域経済を活性化する切り札として、観光開発はさらに期待を集めていくことになる。地域経済の低迷が明確になればなるほど、観光振興は地方行政も巻き込んで全国的な課題になっていった。地域振興として観光に取組むエリアは、むし

ろ90年代以降に急速に広がっていくことになる。バブル期以上の速さで、これまで全く観光とは無縁であったところにも観光開発の波が広がっていった。

1990年代には、不況の中で地域の疲弊が明確になっていく。この時期は、世界経済の大きな動きの中では、本格的にグローバリゼーションが開始される時期と重なっている。世界規模で経済が動く中で、地方経済を支えてきた農産物をはじめとする一次産品は海外からの輸入と闘わざるをえなくなっていた。地場産業も新興工業国の急速な成長の中で同様の嵐に巻き込まれていった。加えて、グローバリゼーションによって日本企業の海外進出が加速していく。地方への工場誘致は活性化の重要な手段であったが、全国の自治体が工業団地を造って競い合っていた上に、企業と工場が海外への進出を加速する中で、ますます困難になっていた。

それに加えて、地域を支える最大の産業である公共事業にも変革が訪れる。公共工事に対して、各地で反対運動が繰り返されるようになったのである。「脱ダム」という声に象徴されるように、無駄な公共投資によって地域の自然を壊すなという声は日に日に大きくなっていった。伝統的な一次産業も、地場産業も、外部からの工場誘致も、さらには大っぴらな公共事業も使えない中で、「観光しかない」という状況に地方は追い込まれていく。

観光への期待の高まりと、観光振興に取り組む地域の急速な拡大を前にして、マストურიズム型観光振興手法から転換の必要性はかき消されることになった。観光に夢を託す地方は、従来の手法を安直に引き継ぎながら観光振興に邁進することになる。その結果として、1990年代以降、観光をめぐる状況はかなり複雑なものになる。地域振興への期待を観光に託す地方行政によるマストურიズム型観光開発の継承と、新しい観光への転換が交錯することになったのである。

## 2-2. 行政発観光ミニバブルの時代

1990年代に拡大する観光への取組みの中で大きな役割を演じたのが地方行

政だった。各地方では、行政が主体となった観光開発が広がっていく。

既に述べたように、90年代の不況の中で、地方自治体が活性化のために使える手段はさらに限られ、手詰まり状態になっていた。むしろ、バブル型観光開発が地域活性化の切り札になるのではないかという淡い期待の後だけに、地方の深刻さはより明確になっていく。

そこに、不況対策や、ウルグアイラウンドに対する農業対策として、政府から観光に取組むための予算が降ってきたのである。中央政府の支出拡大を受け止めて、全国の自治体が観光振興に突き進むことになる。バブル期のリゾート開発では民間の後押しをするはずだった行政だが、民間資本がいっせいに手を引いた後は、自らが小さな主役として観光開発を主導した。金余りの巨大な民間投資資金が泡沫の夢と消えた後、公共投資支出が観光開発を支えたのである。これまで観光振興を意識したこともなかった地域までが、地域活性化のために観光に取組むようになり、全国津々浦々が観光に取組み始めることになる。全国に広がる観光熱の急速な拡大の中で、従来の手法に頼った観光振興が各地の地方自治体によって継承され、繰り返された。

リゾートブームの中で生じたマスツーリズム型観光開発からの大きな転換点は、不況の中で低迷に悩む地方では認識されることがなかった。観光開発手法における方向転換の必要性は、観光に最後の望みを託す地方経済と、公共投資に支えられた行政主導型観光開発の前ではかき消されてしまった。すでに曲がり角に来ていたマスツーリズム型観光開発が多くの地方で引き継がれ、「施設型」、「イベント型」の観光振興を全国に広めていくことになった。地方自治体は「行政発小さな観光バブル」を生み出すことになる。バブル期のマスツーリズム型・リゾート型巨大施設開発の大波に代わって、行政発の施設型観光開発の小さな波が全国の隅々にまで広がっていくことになったのである。

こうした観光振興では、もとより不況対策としての予算を使っているのだから、地域の建設業や土建業に十分な恩恵があるように、「施設型」の観光開発をせざるを得ない。1988年からはじまった「ふるさと創生事業」の1億円に

よって行政による観光施設建設の端緒はすでに開かれていた。各地に温泉が掘られ、公営の宿や日帰り入浴施設などの観光施設が建てられていった。本格的な不況がはじまると、不況対策として公共投資がさらに増やされて観光施設の建設ラッシュとなる。公営の宿や日帰り温泉施設はもとより、「道の駅」や、「物産販売所」などの名目で各地に観光施設が数多く造られていった。地方に行けば、行政が整えた真新しい観光施設を必ずひとつづらいは目にできるようになる。

また、この時期には各地に「体験交流施設」、「農業体験施設」が多く作られた。というのも、1990年代の初期に、「体験型観光」への転換の必要性が強調されるようになったからである。しかし、こうした「体験型観光」が希求された本当の意味は、マスツーリズム型観光における「見学型」観光が限界に達し、そこからの転換が求められたという点にある。しかし、底流にある観光そのものの質的な変化はほとんど理解されないまま、「体験型観光施設」の建設という従来型観光振興手法の歪んだ継承が進められていくことになる。

バブルの頃に盛んになった「イベント型」の観光振興も地方行政が引き継いでいく。80年代に活発化した「地方博覧会」というイベントは、企業からの協賛金が望めない中で、行政からの「持ち出し」によって継続していくことになる。東京都が企画した1995年の「世界都市博」は青島知事（当時）によって中止になったが、地方博は行政による「地域振興事業」に姿を変えてその後も継続された。博覧会ほど大きな規模ではなくても、「地域おこし」という名目で「音楽祭」「映画祭」「〇〇祭り」をなどのイベントが各地で企画され、地方自治体による丸抱えで継続していくことになる。こうしたイベントがどれだけの集客効果や経済効果があるかということはほとんど問題にならなかった。「観光しかない」状況では、費用対効果は無視してでも、「交流人口」を拡大することが地方行政の至上命題になっていく。

### 2-3. 行政発観光開発の挫折

こうして、すでに転換点を迎えていた施設型、イベント型といった観光開発手法が縮小再生産で引き継がれていった。もともと施設型、見学型の観光振興手法は、産業としての効率性と収益性を追求していった結果として形作られたものである。イベントも、こうしたマスツーリズム型の大量集客には不可欠の要素として成長してきた。しかし、行政主導の観光開発では、産業としての効率性という肝心の部分はほとんど無視され、従来の観光振興手法の「型」だけが引き継がれていくことになる。

地方行政が積極的に建設を進めた観光施設では、集客方法を真剣に検討したところはほとんどないし、観光を次世代の産業として育成しようという明確なビジョンをもっていたところはさらに少ない。なぜなら、地方が一斉に走り出した観光振興とは、ダムや道路に代って中央からの財政支出を誘導する手段であり、施設建設とイベントによって地域に税金をよび込むための手段として活用されたというのが実態だったからである。観光は、地域経済活性化のための次世代産業であるという期待を前面に出しながら、実際には中央から公共投資を引き出すための有力な手段になっていた。

おそらく観光振興の現場では、この両者が区別されることなく観光振興が推し進められている。「施設を作れば観光客は来る」という従来の観光開発の安易な発想からすれば、観光振興と施設建設は同義になるし、施設建設を進めた行政としては意図的にこの点には目をつぶったのかもしれない。しかし、公共投資の誘導と、次世代の産業開発という本質的に異なった二つの要素が融合するときに、事態は大きくねじ曲がることになる。施設建設それ自体を目的としているから、施設建設後の収益性を軽視しがちになることは言うまでもない。まして、観光を次世代産業として育成するための戦略づくりは、もともと地方行政にとって発想的にも能力的にもあまりに荷が重い課題であった。そうした肝心の部分は中央のコンサルティング会社に任せてプランを作ってもらい、行政は施設建設に邁進していくことになる。計画自体は申し分がないのだが、そ



れを実際に実現し、地域振興の核として観光を育てる努力が払われた観光施設は非常に少ない。

こうした行政主導の観光振興方法は、1990年代の末には限界に突き当たることになる。マスツーリズム型観光開発を縮小規模で引き継いだので、行政主導で行われた観光開発にはマスツーリズムの限界も引き継がれることになったからである。さらには、もともと公共投資の新しい形として観光施設が作られたために、無駄な公共投資という問題も抱えることになる。1990年代の行政主導型観光開発には、マスツーリズム型観光開発の問題点と、公共投資のばらまきが持つ問題点が二重写しになって現われてくる。

マスツーリズム型観光施設開発の第一の問題点は、地域の魅力からの乖離および魅力の浸食である。行政発の施設は民間の巨大開発に比べて規模が小さかったので、観光施設建設によって住民生活が深刻に脅かされるレベルにならなかったのは幸いである。しかし、多くの場合、地域の魅力が活かされているとは言い難い「外来型」の施設が作られた。地域の特色をテーマにした観光施設が作られることもあったが、施設建設に熱心なあまり、どうしても「展示型・見学型」になる。「体験施設」も提供される体験の多くがほとんど見学型と変わらないものであるか、施設自体がほとんど有効に利用されていない場合も少なくない。行政はソフト開発が苦手だと非難する声が各地で聞かれるようになるが、そもそも施設建設が目的で、ソフト開発は念頭にすらないケースがほとんどである。

そのため、こうした施設の多くは、地方行政が主体になっていながら、地域との結びつきは想像以上に小さい。これには、行政が地域に関わる場合のこれまでのスタンスも大きく影響している。地方行政が事業を進める場合、地域の有力者に事業推進の了解を得て承認してもらい、行政自身が粛々と事業を進めることが一般的なやり方である。住民参加という面倒な方法は避けられる場合が多い。地方行政の構造的な体質として、自分達の事業に住民を参加させると



いう意識も、仕組みももっていない。観光施設の場合にも、こうしたやり方が踏襲される。その結果として、地元の形式的な了解を得て、行政が施設を建設して、行政職員が出向しながら施設の運営に当たることになる。そのため地域住民を巻き込んだ運営ができず、行政発の小さな「観光租界」ができあがる。

そして、行政主導の宿泊施設やアミューズメント施設は、マスツーリズムの最大の問題である「客離れ」に直撃される。観光施設が全国に乱立する中で、行政系観光施設は集客に困難を抱えるところが圧倒的に多い。施設建設に熱心で建設後のことを真剣に考えていないうえに、もともと観光経営のノウハウをほとんどもっていない行政にとって、観光客の施設離れは致命的であった。既存の観光地でプロの観光事業者が集客に頭を悩ませているのに、中途半端な規模の観光施設に観光客を呼び込むことは容易ではない。しかも、中央からの単年度予算を使って施設建設をしたので、追加投資で施設の魅力を維持するような余力も持っていない。大部分の施設は、財政支援なしに採算性を維持することはほとんど期待できない。地域に十分な経済効果を発生させることができないのに、施設の維持管理費に税金が投入され続けるという多重苦を抱え込むことになる。ここでもマスツーリズムの問題点である施設投資負担の悪循環が小さなレベルで繰り返され、さらに無駄な公共投資という問題が随伴する。

もちろん、こうした施設建設を機に、観光に本気で取組もうとした地域もある。行政主導型の観光開発の中には、当初は多くの観光客を集客して「成功事例」とされたところも少なくない。また、施設建設を機に熱心な役場の職員が駆け回ってむらおこし・まちおこしを成功させ、感動を呼んだ事例も多く見られた。しかし、こうした成功例で長続きたものは多くない。成功したらしたで、さらなる補助金を取りやすくなることから、二匹目のどじょうを狙って無秩序に観光施設を巨大化させていく例が多く見られた。中央からの補助金をなるべく獲得したい地方行政からすれば、新たな公共事業を止めるべき理由はない。その結果として、施設の規模拡大を止められないマスツーリズム型観光開発の問題点がここでも小さなレベルで再現される。結局は、一時的に大きな成功を収

めた施設も、2000年以降は軒並み「お荷物施設」へと転落していくことになる。行政主導の観光開発は、1990年代の初期には地方活性化の成功事例として一時期非常にもてはやされたのだが、現在では成功事例と呼べるものがほとんどなくなっている。

それでも、地方財政から赤字を補填しながら、観光施設における雇用をある程度守ってきた。しかし、2000年以降の改革路線の中で緊縮財政が進み、いよいよそれが難しくなっている。その象徴的な例が、夕張市である。夕張市の財政破綻は、地方自治体が施設型観光に手を出して拡大した果てに辿った悲惨な事例となった。産炭地として、全国に先駆けて地方の疲弊を経験した夕張は、「炭坑から観光へ」という方針の下に施設型・イベント型観光振興という方法によって行政主導の観光開発に邁進してきた。<sup>(6)</sup> マスツーリズム型手法で観光振興ができると考えた点でも、行政主導で観光開発ができると信じた点でも、全国に先駆けた例となった。そして、一時的な成功の結果として無秩序に観光開発を拡大させた点でも、その後に破綻へと突き進んだ点でも、先例となってしまった。夕張の事例は先駆的ではあるが、けっして特殊な例ではない。観光への期待が高まった1990年代には、程度の大小はあっても、全国の地方自治体で同様のことが行われている。

こうした状況の中で、行政主導の観光施設の破綻を回避するために、指定管理者制度という補助金付きの丸投げが繰り返されている。施設の管理委託の際には、赤字をこれ以上拡大しないことが最優先であり、地域産業として観光を育てるための戦略が管理代行事業者に提示されることはほとんどない。

---

(6) 青野豊作著『夕張市長まちおこし奮戦記 超過疎化からの脱出作戦』(1987年PHP研究所)には、夕張市が工場誘致と観光という二本柱によって地域を振興しようと奮闘した過程と、その手法が地域振興の成功例として賞賛された当時の状況が描かれている。それとともに、「施設型」「見学型」「イベント型」というマスツーリズム型観光振興手法に地方行政が深く手を染めていく様子と、その中で観光産業の育成と公共投資誘導が混同されていく様子も生々しく読み取ることができる。

### 第3章 1990年代の観光振興の意味

1990年代に各地で生み出された行政発の観光施設に対して、無駄使いと批判することはたやすいし、実際そのような非難に値するものも数多く建設されていることは事実である。しかし、観光が地域経済にとって最後の頼みであるというのは厳然たる現実でもある。地域活性化のためには「観光しかない」地域は年々拡大し、観光は最後の手段としての期待を大きくしている。また、現状では採算性に合っていないくても、観光施設の整備によって観光振興への糸口を開いた地域も多い。こうした施設は使い方次第で地域の観光振興の重要な拠点となる可能性ももっている。

問題は、観光への期待が急速に高まる中で、マスツーリズム型の観光振興方法が90年代を境にして大きな転換点を迎えていることが十分認識されなかったことにある。観光の大きな流れからすれば、施設やイベントに頼るマスツーリズム型の観光開発手法は転換の必要な時期にさしかかっていた。こうした従来の観光振興が限界が明確に意識されることがないまま、各地は「行政主導」による施設建設という従来の観光振興に取り組むことになった。

1990年代という時代状況において、観光への期待の高まりとともに、限界に来ていたマスツーリズムは、行政による観光振興熱というクッションの上で小さなバウンドをしてみせた。そのためマスツーリズムが突き当たった壁は90年代には本格的に表面化しなかったし、少なくとも新たに観光に取り組んだ地域では明確に認識されることがなかった。そのため、地方行政は、従来の観光振興手法の限界を、従来型の公共投資バラマキ型体質の限界の中に取り込んで、観光が持つ問題をさらに複雑化させていったのである。

しかし、1990年代はまた、マスツーリズム型観光からの転換を促す観光振興手法が徐々に注目されるようになった時期でもある。初期には「体験型・交流型観光」という言葉で表現され、その後「地域づくり型観光」といわれることになる手法の重要性が各地で認識されるようになった。こうした観光では、

従来の「外来型」、「施設型」観光ではなく、地域にあるそのままの資源を積極的に活用して、それを通じた体験・交流型の観光を行うものである。多くの観光地が低迷に苦しむ中で、いわゆる「地域づくり型」の観光地が大きな成功を収めていくことが明確になることで、こうしたマスツーリズム型観光振興手法とは異なったやり方が注目されるようになる。

行政主導による観光施設建設という手法の限界が明確になっていく2000年以降、従来の発想から脱却して、「地域づくり」、「地域資源の活用」、そして「ニューツーリズム」への収斂が起り、大きな流れが形作られることになる。行政が観光振興の主導的な役割を担っている状況は変わっていないのだが、その行政が積極的に「地域づくり型観光」に取り組むようになってきている。

しかし、「地域資源の活用」への観光振興手法の変化は、多分に1990年代に生じた混乱の影を引きずっていて、観光振興手法の根本的な変化を引き起こすに至っていない。その意味で、1990年代の行政主導の観光振興方法とその挫折の意味が十分に明らかにされないまま、観光振興における大きな問題点が未解決のままになっていることを確認しておかなければならない。その問題点は以下のふたつである。

1. すでに述べたように、マスツーリズムというのは団体型・巨大型観光という意味ではなく、産業としての一面を肥大化させていく観光という意味である。それゆえ、マスツーリズムからの脱却とは、これまでの観光産業のあり方への根本的な反省を含むものでなければならない。観光が産業であることは不変であるが、そのあり方は効率性と収益性の最大化だけを追求する旧来の「産業」とは違った、新しいパラダイムの上に構築されなければならないとなっている。

しかし、現在の地方経済が求めているのは、地域を支える新しい「産業」としての観光であり、そのイメージは旧来の産業の姿のままである。そのため、集客と収益の拡大こそが観光の目的だという考えから脱却することがで

きていない。このことが、マスツーリズムからの根本的な転換を非常に難しいものにしている。「施設型」から「地域資源の活用」へと表面的な姿は変化しているものの、集客を増やすためのネタの変化として認識されているにすぎない。つまり、施設では人がよべないから、地域資源をほり起こして人を呼ぼうという程度の認識である。

すでに見たように、1990年代の行政主導型観光開発においては、こうした「地域づくり」や「体験型」の観光は、旧来型の施設型・イベント型観光開発と癒着し、観光振興の現場を少なからず混乱させてきた。現在、「地域資源の活用」が盛んに言われるようになっているものの、「体験型観光」、「地域づくり」、「着地型」という表面的な言葉だけを拠り所にして、従来の発想から抜けきれない観光振興が続いている。そのために観光振興の現場はなお混沌とした状況にある。

2. 1990年代の観光振興の経験は、観光振興において行政がどのような役割を果たすべきかという根本的な問題を提起している。

施設型観光振興が主流であった時代には、ハード建設を得意とする行政は観光振興において主要な役割を果たすことができた。実際には、従来の観光振興手法が曲がり角にある中で得意分野を継承したために、観光振興手法の転換が大きく遅れることになった。

「地域づくり型観光」の普及にともなって、観光振興手法は表面的に変化しているように見えるのだが、新しい産業振興における新しい行政の役割が観光振興の現場では問われているのだという本当の問題はまったく明確になっていない。

「まちづくり型観光」が主流になっていく中で問われている本当の問題は、まちづくりにおける行政の役割であり、その中から新しい産業を育成していくために行政がなすべき役割である。残念ながら、1で述べたように、そもそも従来の観光振興の限界が明確に認識されないままに行政主導の観光振興

が行われているために、こうした根源的な問いかけは現在においてもほとんどなされていない。

そのため2000年以降からの「地域資源の活用」による観光振興手法も、各地で多くの問題を引き起こしている。その多くはマスツーリズム型観光振興手法が引き起こした問題と共通している。集客と収益を目的とした観光に「地域資源」を活用しているため、地域資源の切り売りと濫用を引き起こしている。2000年からの10年間は、1990年代の影響を引き継ぎながら、「地域資源の活用」をめぐる混乱が続いた時代といえる。観光における本当の転換が次の10年に実現されていくためには、上の2点が明確に問い直される必要がある。